

Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia (2016)

Documento AE-01/17(0209).2

Javier García-Verdugo y Lorena Gómez

2017

CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO
2. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA
 - 2.1 Conductas
 - 2.2 Concentraciones
3. ESTIMACIONES DEL AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES
 - 3.1 Resultados totales
 - 3.2 Resultados de los expedientes de conductas
 - 3.3 Resultados de los expedientes de control de concentraciones

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1. Ahorro total para los consumidores por la intervención de la CNMC (en €)
- Tabla 2. Número de expedientes y de empresas implicadas
- Tabla 3. Estimación del ahorro para los consumidores en caso de conductas (en €)
- Tabla 4. Número de expedientes de concentraciones analizados
- Tabla 5. Estimación del ahorro en caso de concentraciones (en €)

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1. Cifras de ahorro en caso de conductas (medias móviles a 3 años, millones de €)
- Figura 2. Cifras de ahorro en concentraciones (medias móviles a 3 años, millones de €)

1. RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) garantiza, preserva y promueve el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en beneficio de los consumidores y usuarios. Por ello, desde el año 2016¹ la CNMC realiza una evaluación del impacto de su actividad de defensa de la competencia, práctica que ya está muy extendida entre las autoridades de competencia de referencia, de forma que esta institución pueda transmitir a la sociedad el beneficio que sus intervenciones en los distintos sectores de la economía proporcionan a los consumidores.

De la gran variedad de métodos de evaluación existentes se ha escogido una metodología basada en supuestos prudentes que pueda servir como fundamento para una futura ampliación del estudio. A partir de esta metodología, basada en la estimación del aumento de precio que se ha evitado en los mercados afectados como consecuencia de la actuación de la CNMC, se ha llevado a cabo una evaluación que comprende las intervenciones desarrolladas en 2016 por la autoridad española de competencia en materia de conductas y concentraciones, y se han estimado los beneficios que estas intervenciones han supuesto para la sociedad.

Se ha preferido mostrar el ahorro anual para los consumidores producido por las intervenciones de la CNMC en forma de medias móviles a tres años, ya que se considera que el impacto positivo para los consumidores no se agota en el año en que se publica la decisión, sino que se prolonga durante los años siguientes. Utilizando este método, se estima que el ahorro total para los consumidores ascendió a 861,1 millones de euros en 2016, de los cuales 835,7 millones de euros corresponden a intervenciones en casos de infracciones contra la competencia y el resto a actuaciones en el ámbito del control de concentraciones.

Estos resultados para 2016, junto con los del informe más amplio publicado para el período 2011-2015, muestran con claridad el importante efecto positivo para los consumidores que resulta de la actividad de la autoridad española de competencia.

Es patente que la persecución de las infracciones anticompetitivas –especialmente el desmantelamiento de cárteles– tiene más impacto que el control de concentraciones. No obstante, hay que tener en cuenta que los supuestos utilizados para estimar el impacto sobre el bienestar de las intervenciones en el marco de concentraciones son extremadamente prudentes,

¹ Documento AE-04/16(1215) [“Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia \(2011-2015\)”](#).

mientras que la literatura especializada muestra que los efectos en precios tras una concentración son más elevados que los utilizados aquí como referencia.

Por otra parte, es necesario no olvidar que sólo se incluyen los efectos directos de las intervenciones de la CNMC, por lo que el impacto estimado sobre el bienestar deja fuera una gran parte del impacto efectivo de la actividad de la autoridad española de competencia. Por ejemplo, no se incluyen los efectos disuasorios ni los efectos positivos sobre la innovación.

Siguiendo el esquema del documento publicado el año pasado, en el siguiente apartado se resume la metodología que se ha considerado más adecuada para la CNMC², y en el tercer y último apartado se presentan de manera desglosada las estimaciones del ahorro para los consumidores producido por las intervenciones de la CNMC en conductas y en control de concentraciones.

2. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA

Con el objetivo de cuantificar el ahorro que la actividad de la CNMC en defensa de la competencia genera para los consumidores se han establecido primero los indicadores que deben estimarse. Para elegir estos indicadores se ha partido de las recomendaciones de la OCDE sobre análisis de impacto³. De esta manera, se ha escogido la metodología más adecuada para estimar el ahorro para los consumidores debido a las intervenciones de la CNMC en materia de conductas y concentraciones.

Se parte del supuesto de que las intervenciones de la autoridad de competencia no tienen un impacto negativo. Por otra parte, como se ha adelantado, las estimaciones se basan en supuestos muy prudentes, por lo que pueden considerarse como estimaciones mínimas: cualquier otro supuesto razonable resultaría en un mayor ahorro estimado para los consumidores. No se incluyen, además, los beneficios dinámicos del consumidor –mejoras en productividad o innovación– ya que, aunque existe un gran consenso sobre su enorme importancia, aún no existe una metodología contrastada para estimarlos. Por esta misma razón, tampoco se tienen en cuenta los efectos disuasorios producidos por la actividad sancionadora –las infracciones que se previenen– o por el control de concentraciones –las operaciones anticompetitivas que se descartan antes de proponerse a la autoridad de competencia–.

² Para una explicación más detallada, vid. Documento AE-03/16(1215) [“Metodología para la estimación del impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia”](#).

³ Vid. OCDE (2014), [Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities](#).

El estudio considera que cada intervención produce efectos positivos en parte en el año en que se publica la decisión final de la autoridad de competencia y en parte durante los dos años siguientes. Para recoger ese efecto distribuido en el tiempo se han utilizado medias móviles anuales, de forma que la estimación del ahorro para los consumidores atribuible a la actividad del año 2015, por ejemplo, es una media de los efectos de las intervenciones de los años 2013-2015. Esta decisión metodológica parece la más correcta si se tiene en cuenta que los efectos de las decisiones tomadas en un año concreto se han generado habitualmente a lo largo de los dos años anteriores, por lo que no tiene mucho sentido considerar que deben atribuirse exclusiva y arbitrariamente al año de la decisión. Además, asignar estos efectos al pasado podría crear incertidumbre, ya que las estimaciones anuales tendrían que ser corregidas cada año. Al mismo tiempo, esta decisión metodológica tiene la ventaja añadida de evitar excesivas fluctuaciones en las estimaciones anuales de ahorro producidas por factores coyunturales.

Finalmente, se ha decidido limitar la estimación del impacto de las intervenciones en conductas y concentraciones a los beneficios que producen para los consumidores, calculados utilizando parámetros previamente establecidos frente a métodos más sofisticados como la simulación. El cálculo del ahorro para los consumidores se basa en tres variables: la dimensión del mercado afectado, el efecto sobre los precios que se ha evitado o eliminado debido a la intervención de la CNMC, y la duración del efecto sobre los precios (el tiempo que habría continuado la infracción si no se hubiera detectado). Sin embargo, los supuestos varían entre los casos de conductas y los de concentraciones.

2.1 Conductas

Se han recopilado todos los expedientes sancionadores resueltos por la CNMC por infracciones contra el artículo 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC) durante el año 2016, aun cuando se hayan interpuesto recursos contra las resoluciones, ya que consideramos que el propio hecho de la incoación y resolución de un expediente sancionador implica, al menos, el cese de la infracción, que es en lo que se basa la estimación del beneficio para los consumidores.

En cuanto al mercado afectado, en conductas se utiliza el volumen medio anual de negocios en el mercado afectado durante la infracción (en los casos para los que no esté disponible, el volumen de negocio total), es decir, el cociente entre el total de la facturación en el mercado afectado durante la conducta y la duración de la infracción. Se parte de que la subida de precios evitada por la intervención es del 10%, y se asume que el ahorro generado para los consumidores es el que se produce durante un año.

Por distintos motivos, se ha considerado preferible excluir del análisis de impacto los expedientes instruidos en los servicios de competencia autonómicos, los expedientes de terminación convencional y los referidos a abuso de posición de dominio. En cuanto a exclusiones de empresas concretas, no se han tenido en cuenta aquellas para las que no hay datos disponibles, ni las que sean facilitadoras o asociaciones sin actividad en el mercado afectado. Tampoco se han incluido las asociaciones que, aun teniendo actividad en el mercado, sean sancionadas al mismo tiempo que las empresas que las componen, de manera que se evita la doble contabilización.

No se han incluido en el análisis las sanciones impuestas a directivos de las empresas infractoras, con la excepción de aquellos casos en los que las personas hayan sido sancionadas por su actividad como empresarios autónomos (aparecen identificadas en los expedientes tanto por su nombre como por el nombre comercial).

Finalmente, cuando las conductas se refieren a casos en los que los efectos anticompetitivos de las conductas se dirigen “aguas arriba” (por ejemplo, acuerdos entre distribuidoras que perjudican a los productores), como el beneficio directo que estas intervenciones producen para los consumidores es ambiguo, no se han incluido tampoco en el análisis. Como en cualquier caso la CNMC debe actuar también en estos casos⁴, y como resulta claro que esas intervenciones producen un efecto beneficioso para los perjudicados por la conducta, se ha decidido estimar el beneficio para la sociedad asumiendo que los productores se habrían beneficiado de un aumento del 10% de los precios, aunque no se agregará esta cifra al ahorro generado para los consumidores.

2.2 Concentraciones

En los casos de concentraciones económicas se recopilarán solo los expedientes referidos a operaciones en los que ha habido una intervención de la autoridad de competencia, bien porque son prohibidas o porque son autorizadas con compromisos, tanto en primera como en segunda fase.

En el caso de concentraciones, el mercado “afectado” utilizado en la estimación se refiere al volumen de negocio en el mercado relevante (VNMR) de las empresas que intervienen en la operación de concentración, es decir, no incluimos en nuestros cálculos el volumen de negocio de las empresas rivales, aunque podría producirse una subida de precios en sus productos como consecuencia de un efecto dominó provocado por la concentración. El dato no se anualiza como en el caso de conductas, porque se refiere siempre a un año

⁴ La CNMC actúa también en casos que reducen la competencia aunque no afecten directamente a los consumidores sino a “otros operadores económicos”.

concreto. Finalmente, cuando no se dispone del VNMR, se ha estimado de manera razonada a partir del volumen de negocios total (VNT) del mercado relevante y de otros datos recogidos en los expedientes.

En nuestro análisis trabajaremos con la hipótesis de que una intervención que prohíbe una concentración, o que la aprueba con condiciones, evita un aumento de precios del 1%, y se asume que el ahorro generado para los consumidores es el que se produce durante un año.

3. ESTIMACIONES DE AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES

3.1 Resultados totales

El ahorro total para los consumidores debido a las intervenciones de la CNMC tanto en casos de concentraciones como de conductas ascendió en 2016 a 861,1 millones de euros. Como se ha mencionado antes, el ahorro en estos años se mide en medias móviles a 3 años, es decir, incluye parte del impacto de las resoluciones de la autoridad de competencia durante los dos años anteriores, mientras que parte del ahorro de cada año se proyecta hacia el futuro⁵.

El total de expedientes incluidos en 2016 asciende a 19, por lo que se ha analizado un número similar de expedientes a otros años, exceptuando 2014, año en el que hubo un menor número de resoluciones.

TABLA 1. AHORRO TOTAL PARA LOS CONSUMIDORES POR LA INTERVENCIÓN DE LA CNMC (EN €)

Año	Ahorro anual en euros (media móvil a 3 años)	Expedientes incluidos
2016	861.110.430	19
2015	889.359.542	22
2014	151.764.333	12
2013	235.921.186	22

El ahorro elevado que se produjo en 2015 (889,4 millones de euros) se ha mantenido a grandes rasgos en 2016. Ambas cifras son especialmente destacadas si se comparan con los años 2013⁶ y 2014, cuando el ahorro anual de los consumidores ascendió, respectivamente, a 235,9 y 151,8 millones de euros.

⁵ El método de medias móviles a tres años impide que puedan obtenerse resultados para 2011 y 2012.

⁶ En la estimación para 2013 influyen 18 expedientes de 2012 y 23 de 2011 que no están incluidos en la tabla.

3.2 Resultados de los expedientes de conductas

Los datos que se han tenido en cuenta para el análisis de los casos de conductas se recogen a continuación:

TABLA 2. NÚMERO DE EXPEDIENTES Y DE ENTIDADES IMPLICADAS⁷

Año	Expedientes incluidos	Entidades incluidas	Entidades excluidas(*)	Número total de entidades
2016	14	90	8	98
2015	19	270	33	303
2014	9	59	14	73
2013	17	139	27	166

(*) Por falta de datos, referirse a casos con influencia “aguas arriba”, ser facilitadoras o para evitar doble contabilización.

En la estimación de ahorro para los consumidores en 2016 se han incluido 14 expedientes de conductas anticompetitivas, un número algo inferior al de 2015. Sin embargo, el total de entidades incluidas es de 90⁸, una tercera parte de las analizadas el año anterior. De las 8 entidades excluidas, 3 se encontraban en liquidación y no habían proporcionado información sobre el volumen de negocios en el mercado afectado; otras 3 eran asociaciones que se excluyeron para evitar doble contabilización del mercado afectado, y las 2 últimas eran empresas facilitadoras sin actividad en el mercado afectado.

La estimación del ahorro generado para los consumidores se presenta en la tabla siguiente:

TABLA 3. ESTIMACIÓN DEL AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES EN CASO DE CONDUCTAS (EN €)

Año	Ahorro anual en euros (media móvil a 3 años)
2016	835.695.419
2015	868.139.527
2014	135.424.387
2013	226.209.887

En 2016, las intervenciones de la autoridad de competencia española en los casos de conductas anticompetitivas supusieron un ahorro para los consumidores

⁷ En los años 2011 y 2012, que influyen en la estimación del impacto atribuido a los tres años siguientes, se incluyeron 19 y 15 expedientes, respectivamente, que involucraban a un total de 146 empresas el primer año (más 17 excluidas) y 58 el segundo (con 15 excluidas).

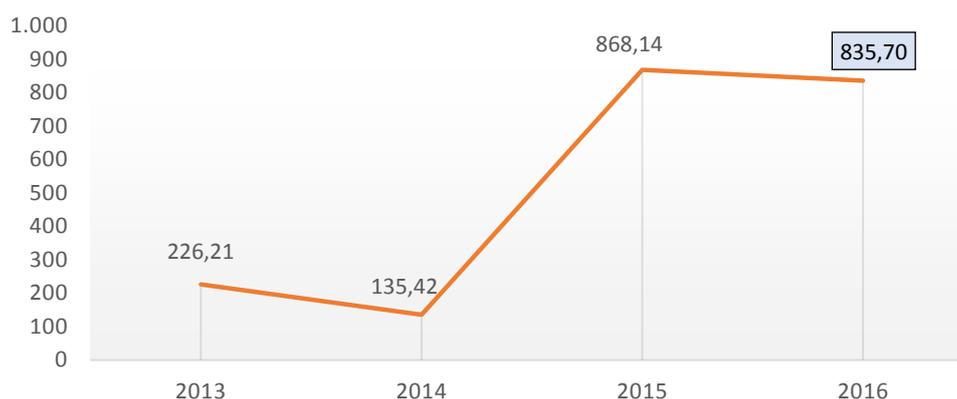
⁸ El término entidades se utiliza aquí también para asociaciones y empresarios autónomos.

de 835,7 millones de euros, cifra similar a los 868,1 millones de 2015. En ambos años el ahorro fue muy superior al estimado para los años anteriores, especialmente para 2014. Como ya se ha indicado, las cifras anuales están calculadas en forma de medias móviles a tres años que permiten imputar el ahorro no sólo al año de publicación de la resolución, sino también a los dos siguientes.

Interesa subrayar que la estimación del ahorro producido por la CNMC no coincide con las sanciones impuestas, que en general son menores. Mientras que las sanciones tienen como objetivo disuadir a las empresas de la conducta anticompetitiva, la estimación de impacto calcula el beneficio que supone para los consumidores la intervención de la CNMC en estos casos.

En la Figura 1 se puede observar un gráfico con las cifras anuales de ahorro para los consumidores.

FIGURA 1. CIFRAS DE AHORRO EN CASO DE CONDUCTAS (MEDIAS MÓVILES A 3 AÑOS, MILLONES DE €)



Parte de los 835,7 millones de ahorro de 2016 se explican por el impacto de las decisiones aprobadas por el Consejo en 2015. El ahorro en 2015 fue superior tanto a los años anteriores como al de 2016 debido a que varias de las resoluciones publicadas ese año se refieren a casos de conductas con un volumen de mercado relevante inusualmente grande (superior a los 1.000 millones de euros), y una duración media de las infracciones (4,28 años) solo ligeramente inferior a la duración media de los expedientes resueltos entre 2011 y 2016 (5,45 años), lo que hace que el volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA) medio anual, y por tanto el ahorro, sean mayores.

En cuanto a los 14 expedientes resueltos en 2016, que implican a un número mucho menor de empresas que el año anterior, ninguno supera los 1.000 millones de euros en VNMA medio anual, y la mitad se refieren a conductas de menos de 10 millones de VNMA medio anual. Por otra parte, hay que destacar que en 2016 los cárteles sancionados eran de larga duración: el promedio de duración de la conducta es de 7,1 años, y en ningún expediente es menor de 1 año.

3.3 Resultados de los expedientes de control de concentraciones

Los datos que hemos tenido en cuenta para el análisis de los casos de concentraciones se recogen en la Tabla 4. Como se puede observar, la autoridad de competencia española ha intervenido en un número relativamente reducido de expedientes (en torno a un 5% del total de concentraciones notificadas), aunque el número se ha mantenido bastante estable a lo largo de los últimos años⁹.

TABLA 4. NÚMERO DE EXPEDIENTES DE CONCENTRACIONES ANALIZADOS

Año	Número de expedientes
2016	5
2015	3
2014	3
2013	5

Como se indicó en el resumen de la metodología, para estimar el ahorro generado para los consumidores se ha utilizado el supuesto extremadamente prudente de que la intervención ha evitado un aumento de precios del 1%. El resultado de la estimación se muestra en la Tabla 5:

TABLA 5. ESTIMACIÓN DEL AHORRO EN CASO DE CONCENTRACIONES (EN €)

Año	Ahorro anual en euros (media móvil a 3 años)
2016	25.415.011
2015	21.220.014
2014	16.339.945
2013	9.711.300

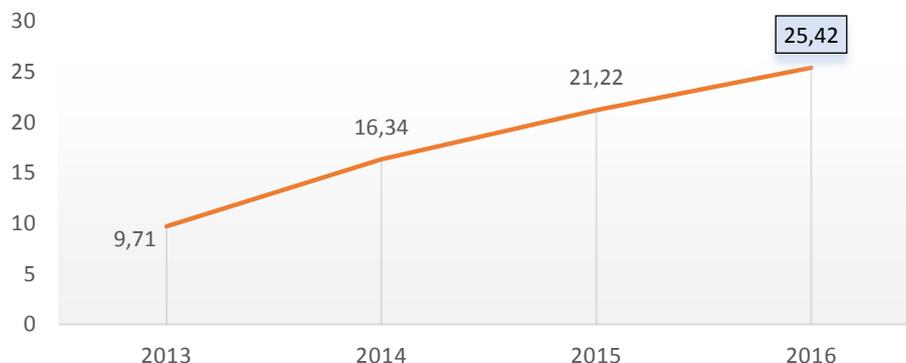
Si utilizamos los resultados obtenidos mediante medias móviles a 3 años, el ahorro para los consumidores en el último año alcanzó los 25,4 millones de euros, que es la cifra más alta de los últimos años.

Es necesario destacar que una de las empresas era parte interesada en dos de los expedientes de concentración, y en las operaciones propuestas adquiriría activos en el mismo mercado relevante, por lo que en uno de ellos se ha excluido parte del ahorro para evitar la doble contabilización.

⁹ En 2011 se incluyen cuatro expedientes y en 2012, tres.

El ahorro para los consumidores no ha parado de crecer desde 2013. Esta evolución puede observarse con más claridad en la Figura 2:

FIGURA 2. CIFRAS DE AHORRO EN CONCENTRACIONES (MEDIAS MÓVILES A 3 AÑOS, MILLONES DE €)



Las diferencias de ahorro pueden variar significativamente de un año a otro. Esto se debe, por un lado, al número de expedientes analizados, y por otro, al volumen de negocio del mercado relevante de cada expediente. La cifra de 2013, por ejemplo, incluye parte del ahorro del año 2011, que fue significativamente más bajo que el resto del periodo analizado por la crisis que padecía la economía española. Por otro lado, tanto en 2014 como en 2015 se intervino en un menor número de concentraciones, pero en algunos de ellos participaban empresas muy grandes con un volumen de negocios del mercado relevante más elevado.